

Der schwierige Ausbau des Rechtsstaates

In der Schweiz sind auch rechtsstaatlich als selbstverständlich erscheinende Reformen nur schwer realisierbar. Kohärenz des Rechtssystems ist aber eine zentrale Voraussetzung für die Loyalität gegenüber dem Staat. Sie leidet, wenn Bundesgesetze Grundrechten widersprechen können. Von Oliver Diggelmann

Bei zwei Themen auf der derzeitigen verfassungs-politischen Agenda geht es um rechtsstaatlich als selbstverständlich Erscheinendes: die Vermeidung schwerwiegender Normwidersprüche im Rechtssystem. Zum einen verlangt der Vorschlag zum Ausbau der Verfassungsjustiz im Hauptpunkt die generelle Überprüfbarkeit von Bundesgesetzen, insbesondere auf Grundrechtskonformität. Er befindet sich derzeit im Stadium der Vernehmlassung. Zum anderen sind die Kollisionen von Volksinitiativen mit völkerrechtlichen Verpflichtungen, die die Schweiz in den vergangenen Jahren stark beschäftigten, Thema. Eine konkrete Vorlage ist hier nicht in Sicht. Schwerwiegende Widersprüche im Rechtssystem untergraben das Vertrauen in Recht und Staat. Beide Reformen sind daher rechtsstaatlich geboten. Dennoch ist ihre Verwirklichung ungewiss. Weshalb ist dies so schwierig, wenn es doch um anscheinend Logisches geht?

Expansion der Politiksschranken

Eine Rolle spielen dürfte das Anwachsen rechtsstaatlicher Politiksschranken im Lauf der letzten Jahre. Es dürfte die Überzeugungskraft des Rechtsstaatsarguments tendenziell geschwächt haben – denn die Expansion betraf nicht nur eindeutige Fragen. Im Grundsatz war das Anwachsen menschenrechtlicher Politiksschranken ein zivilisatorischer Fortschritt; eine ganze Reihe von Positionen, für die es in einer aufgeklärten Gesellschaft keine respektablen Gründe gibt, wurden dem politischen Entscheidungsprozess entzogen. Die Diskriminierung unehelicher Kinder etwa oder das Verbot rückwirkender Strafgesetze. Zuweilen erfolgte die Ausdehnung aber auch auf Positionen, bei denen man mit vernünftigen Gründen unterschiedliche Auffassungen vertreten kann.

Kein Rechtsstaats- und Verfassungspathos

War es richtig, dass Gerichte aus dem Menschenrecht auf Privatleben in bestimmten Fällen Aufenthaltsrechte abgeleitet haben? Oder dass Gerichte in verschiedenen europäischen Ländern im Namen der Religionsfreiheit Kruzifixe in Schulzimmern verboten haben? Darüber lässt sich streiten. Letzteres Verbot wurde zwar neulich vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für unrechtmässig erklärt. Geblieben ist von diesen Diskussionen aber ein gewisser Eindruck, politische heikle, keineswegs eindeutige Fragen würden der demokratischen Auseinandersetzung vereinzelt entzogen – im Namen der Rechtsstaatlichkeit. Man sollte diesen Punkt ernst nehmen – auch dann, wenn man eine grosszügige Migrationspolitik befürwortet und religiöse Toleranz für einen hohen

Wert hält.

Das Vordringen rechtsstaatlicher Politiksschranken in nicht eindeutige Politikfelder ist ein ambivalentes Phänomen. Es kann den Fortschritt beschleunigen, manchmal auch erzwingen. Es kann die Überzeugungskraft des Rechtsstaatsarguments aber auch schwächen.

Für das Verständnis der heutigen Schwierigkeiten ist auch ein Blick auf den Haushalt politischer Gemeinschaftssymbole hilfreich. In der Schweiz spielen in diesem Bereich – anders als in anderen westlichen Ländern – weder der Rechtsstaat noch die Verfassung als eine seiner zentralen Institutionen eine bedeutende Rolle. Der Begriff des Rechtsstaates hat keinen feierlichen Klang; dem Aufruf zu Verfassungspatriotismus fehlt der Resonanzboden. Man kämpft in der Schweiz für die Nation, ihre Unabhängigkeit, die Demokratie, den Föderalismus und die (etablierten) Minderheiten, kaum für den Rechtsstaat.

Dieses Fehlen eines schweizerischen Rechtsstaats- und Verfassungspathos spiegelt sich auch im Status des Bundesgerichts. Es geniesst hohen fachlichen Respekt, weckt als Gemeinschaftsinstitution aber keine Leidenschaften. Richter mit Aussichten auf ein Bundesrichteramt bleiben oft lieber in den Kantonen. In Deutschland und in den USA wäre dies undenkbar. Die zentralen rechtsstaatlichen Errungenschaften – Verfassung, Verfassungsgericht, Grundrechte – sind zentrale Gemeinschaftssymbole. Das deutsche Grundgesetz und die US-Verfassung werden verehrt und als ethische Fundamente der Gemeinschaft empfunden. Sie werden von den Verfassungsgerichten als mythisierte Gründungsdokumente der Gemeinschaft verteidigt. Höchstrichterliche Ämter genießen höchstes Ansehen.

Auch in Frankreich steht mit der Menschenrechtserklärung von 1789 eine rechtsstaatliche Errungenschaft im Zentrum der Gemeinschaftssymbole. Verfassungsrechtsprechung ist in all diesen Ländern stets auch ein wenig Verteidigung der Nation und des nationalen Selbstverständnisses.

Sinnvolle Reformen

Der Schwierigkeiten der Schweiz mit dem Ausbau des Rechtsstaates erscheinen vor dem skizzierten Hintergrund beträchtlich – hoffentlich aber nicht unüberwindbar. Nötig ist vor allem eines: Augenmass. Die Expansion rechtsstaatlicher Politiksschranken mag weit, manchmal zu weit gegangen sein. Und die ausgebaute direkte Demokratie ist ein hoher Wert; ihre Einschränkung bedarf sehr starker Gründe.

Tatsache ist aber auch: Ein Politiksystem, das regelmässig gravierende Normwidersprüche im Rechtssystem erzeugt, leidet an einem Systemmangel. Kohärenz des Rechtssystems ist eine zentrale

Voraussetzung für die Loyalität gegenüber dem Staat. Sie leidet, wenn Bundesgesetze Grundrechten widersprechen können und wenn nach der Annahme von Volksinitiativen während Jahren nicht klar ist, ob sie ganz, halb oder gar nicht umgesetzt werden. «Warum stimmen wir dann überhaupt ab?», fragen sich manche. Dies darf nicht sein. Es ist zu hoffen, dass der Schweiz die nötigen Reformen auch ohne affektive Aufladung der Rechtsstaatsidee gelingen.

.....
Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht, Europarecht, öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Universität Zürich.